2025年10月23日発行（季刊）　第16巻　第4号　通巻61号

NPI Quarterly

Nakasone Peace Institute

Contents

Volume 16 Number 4
2025年・秋号

中曽根平和研究所　NPI

巻頭論文

トランプ2.0への向き合い方 ー安倍政権の教訓

副理事長
柳瀬唯夫

■ トランプ政権のわかりにくさの原因

第二期トランプ政権の発足により、戦後一貫して築き上げてきた世界の安全保障環境も貿易秩序も、その構造が大きく変わりつつあります。世界中がトランプ政権に振り回され、予測不能な状態に右往左往しています。こうしたトランプ政権のわかりにくさは、大統領自身の特異な個性（人並外れた強いリーダーシップと名誉欲。一貫性や整合性を気にしないディール指向）と、トランプ政権を支える人達の強い思想(ポストリベラリズムとMAGA)との二つが相まって政権が形成されていて、その時々で二つの顔が入れ替わることで相矛盾する行動が次々と取られることに起因しているように思えます。

トランプ大統領はこれまでの米国の外交政策の基本方針や米国が中心となって築いてきた国際秩序には全く頓着しません。外交関係では、従来の「同盟国か敵対国か、民主主義国家か覇権国家か」には殆ど関心を示しません。むしろ同盟国や友好国は米国に負担を不当に押し付ける存在とみなしているかのようです。相手国を重視するかどうかは、「強いリーダーか弱いリーダーか」が判断の軸となっているようです。まさに「力による外交」へ傾斜しています。

■ 安倍政権の教訓

よく「安倍総理はトランプ大統領の扱いが上手だったから日米関係を維持できた」という話を耳にします。世界中の首脳が安倍総理がどうやってトランプ大統領に対処したのか、その極意を学ぼうと躍起になっています。私はトランプ第一期政権で、何度もトランプ大統領と安倍総理との首脳会談に同席しました。確かにトランプ大統領の奇想天外な発言に巧妙に対応する安倍総理の手腕には卓越したものがありました。しかしトランプ大統領が安倍総理を重視したのはそれだけではありません。

トランプ大統領は常々「米国は日本を防衛する義務を負うのに、日本は米国を防衛する義務がないのは不公平だ」と主張し、貿易赤字への不満と相まって、日本への強硬な態度を見せていました。これに対し、安倍総理は国内の数多くの反対を乗り越えて、元々持論であった集団的自衛権を導入しました。首脳会談では安倍総理が「私は支持率を10%下げてもこれを実現した」と話をしたら、トランプは「そんなに大変な政治的コストをかけてまでやったのか。すごいな。勇敢だな。」と感心し、安倍総理の政治家としての決断と実行力を高く評価しました。後日安倍総理は「集団的自衛権の導入を実現してなかったら、今頃トランプ大統領の強引な要求を断り切れなかっただろう」と振り返っていました。トランプ大統領との関係は、口だけのその場しのぎの対応では長続きしません。

また、トランプ大統領が真摯に安倍総理の話に耳を傾けたのは、日本だけではなく、安倍総理の後ろにアジアを始めとした各国への深い洞察と強い絆を感じていたからだと感じました。安倍総理は「地球儀を俯瞰する外交」を標榜して、忙しい国会日程の合間を縫って、在任中にのべ176か国の国・地域を訪問しました。膨大な数の首脳会談を通じて、日本との二国間関係だけではなく、重層的な多国間の深い洞察と戦略眼を身につけていました。トランプ大統領は、自分が苦手なアジアを中心とした世界情勢や各国リーダーの見方を安倍総理から教えてもらうことで一目も二目も置いていましたし、これが安倍総理のパワーとなっていたのは明らかでした。トランプ大統領は「強い政治指導者」としての安倍総理に尊敬の念を持っていたように思います。

一方で、トランプ大統領のように融通無碍で予測困難なリーダーには、徹底した政治リアリズムが必要です。トランプ第一期政権の時、先進国は中国からの洪水的な鉄鋼輸出に悩まされており、日本・米国・EUを中心に対応策を練っていました。日本とEUは、先ずは中国をWTO提訴して、その後対抗措置を講じることを検討していました。米国は、いきなり中国に対抗措置を取るべき、と主張していました。

ところが蓋を開けてみると、トランプ大統領が下した判断は、中国と並んで日本やドイツからの鉄鋼輸入にも高関税を課す、という予想外のものでした。当時のトランプ政権の閣僚やホワイトハウス高官の中には、中国と同盟国とを同列に扱うことに反対した人達もいました。しかしながらトランプ大統領は強引

に押し切り、反対した高官たちはその後政権を去っていきました。

日本側の関係省庁は、今度は米国をWTO提訴することを検討して安倍総理に相談に行きましたが、驚いたことに安倍総理は首を縦に振ってくれませんでした。曰く「鉄鋼でアメリカをWTO提訴したら、トランプは自動車の輸入に関税をかけてくるよ」。当時、WTOのルールを守ることこそが日本の国益だと宗教のように信じていていた我々は無念な気持ちを抱きましたが、その後のトランプ大統領の行動をみると、安倍総理の先見性と政治リアリズムに頭が下がる思いがします。

■ トランプ1.0と2.0の違い

トランプ大統領の言っていることは第二期政権でも変わっていません。しかしながら、トランプ第一期政権と第二期政権では大きく異なる点があります。第一期はトランプ大統領が首脳会談でとんでもない話を持ち出した際には、横に並んでいる閣僚やホワイトハウス高官達は「我関せず」という顔をしていて、大統領の言ったとおりに実際に実行されるとは思えませんでした。政権内にも議会にもストッパー機能がありました。

しかし第二期トランプ政権では、閣僚やホワイトハウスの人事はトランプ大統領への忠誠心が最重視され、政権外のトランプ親衛隊も強固に組織されています。議会共和党の「トランプ党化」も進んでいます。トランプ大統領が言っていることが、実際にそのまま実行されてしまう体制が整っています。トランプ大統領を支える人達は「リベラリズムへの嫌悪」と「MAGA」の思想を共有しています。これまでの「行き過ぎたリベラリズムの押し付け」に不満を抱えていた人達は、ポリティカルコレクトネスをいっさい気にせず堂々と発言するトランプ大統領に熱狂し、巨大な政治エネルギーを生み出しています。

こうした人達に支えられた第二期トランプ政権は、反リベラリズム施策を次々と実現するとともに、リベラリズムの根源とみなす欧州の主流派を敵視し、逆にそれと敵対する欧州の極右勢力やロシアのプーチン大統領に親近感を示しました。このポストリベラリズム思想は経済的損得を離れて一貫した思想となっています。トランプ政権の激しい名門大学たたきも同じ信念に由来するものと思われます。他方、トランプ大統領は個人的な名誉とビッグディールに強い執着を見せ、そのシンボルとしてノーベル平和賞の受賞を渇望しています。このため、ディールによってウクライナ戦争やガザの紛争を終結させようと試み、プーチン大統領がディールの阻害要因となるや、逆に過激な圧力をかけ始めます。

こうしたトランプ政権の二面性がトランプ政権を予測困難なものとしています。中国へのスタンスも同じように、アメリカの覇権を重視するMAGA思想に由来する強硬姿勢と、ビッグディールを目指した唐突な譲歩とを、今後数年にわたって行き来することでしょう。トランプ政権は、戦後アメリカ主導で築き上げてきた国際秩序、すなわち国際機関や自由貿易、これを支える国際貿易ルールを米国の利益を損なうものとみなして形骸化させています。もはやWTOの影はすっかり薄くなってしまいました。戦後積み上げてきた多国間貿易ルールの根幹となっていた最恵国待遇（MFN)も、トランプ関税の前には全く歯止めになりませんでした。

■ 日本の採るべき道

こうした二面性を内包したトランプ政権の下では、日米関係も我が国の経済安全保障環境も振り回され続けるのは明らかです。覚醒したトランプ支持者達は、トランプ政権以降も同じようなリーダーを求めることでしょう。実際、共和党の次期大統領の有力候補と目されているバンス副大統領は、より強硬な方針を示しています。日本はそのような環境が続くことを覚悟して行動していかなくてはなりません。

近年の中露北朝鮮の接近ぶりは目を見張るものがあります。さらにトランプ政権との距離ができてしまったインドやインドネシアもこれに接近する動きを見せています。

こうした状況の下では、基本的価値を共有する国々の間の分断が進むことを回避することが最重要になります。力の空白を生むことは何としても避けなければなりません。残念ながら日本一国で対応することは不可能です。あらゆる環境変化にも対応できるよう、米国への幻想や甘えを捨てて自国でやるべきことをやっていかなければなりません。同時に「法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序」を掲げて、アジア諸国との関係を強化し、これを背景に欧州やグローバルサウスなどの諸外国との厚みのある関係を強化していかなければなりません。

これによって初めて日本はグローバルなパワーを持ち、トランプ政権とも建設的な関係を構築し、覇権主義の台頭を抑止できるようになります。政府単独でやれる有効打が限られる中で、官民一体となってサプライチェーンや貿易投資、技術輸出管理など、これらの国々や地域との関係強化を追求していくことが必要になっていきます。

政策提言

「新時代の日本の経済安全保障～不確実性が高まる時代を生き抜くために～」について

前主任研究員
田中秀治

はじめに

中曽根平和研究所では、本年6月末に「新時代の日本の経済安全保障～不確実性が高まる時代を生き抜くために～」と題する政策提言を取りまとめ公表[1]した。筆者は、この提言の取りまとめにあたり中心メンバーとして参画したところ、本稿においてその概要を紹介することとしたい。

提言の取りまとめに至る経緯

中曽根平和研究所では、麻生会長のリーダーシップの下で経済安全保障政策の調査・研究に重点的に取り組んできている。2021年度及び2022年度の経済安全保障研究会における研究活動[2]に続いて、2023年4月に「経済安全保障に関する10の提言」[3]を、2024年5月に「経済安全保障に関する提言 マインドセットの転換と行動の変革」[4]を公表した。

この間、経済安全保障の重要性は幅広く認識されるようになり、政府における取り組みも顕著な進展を見せ、能動的サイバー防御法が成立したことで経済安全保障に関する法制面での整備は一巡した。

同時に国際関係も歴史的な大転換を遂げつつあり、いわゆるグローバル・サウスの諸国が重要性を増す中で中国やロシアといった権威主義的な国家の影響力が増大し、欧州では排外主義的なポピュリズムも台頭している。さらに米国では第2期トランプ政権が登場し、戦後米国が先頭に立って構築してきた国際秩序に大きな変動がもたらされた。

このような状況下で、中曽根平和研究所では、内外のネットワークを活かして情報を収集するとともに、経済安全保障に関連する政策の担当者に呼びかけて個人の資格で自由闊達な議論を展開し、その結果を踏まえて提言を取りまとめるに至った。

政策提言の概要

政策提言では、まず状況認識と日本の立ち位置を整理した上で、日本の取るべき方針を示し、更に具体的に取り組むべき9つの事項を提示している。以下、政策提言の構成に沿ってその概要を紹介する。

(1)状況認識

東西対立崩壊後のグローバリズム、新自由主義を基礎とする国際関係は過去のものとなり、大国間の競争が国際関係の軸となりつつある。米国においては対中エンゲージメント政策が実を結ばず、中国は競争相手であるという認識が共有されるに至った。また、いわゆるグローバルサウスの諸国も重要なプレイヤーとして台頭して構造が複雑化している。

こうした中で、本年1月に始まった第2期トランプ政権では、関税を外交交渉のツールと正面から位置付けた上で、マルチの場ではなく各国と個別に交渉を進めており、ブロック経済化を助長するかの様相を呈している。日米関係においても、2月に公表された日米首脳共同声明において「日米関係の新たな黄金時代」を追求することを確認[5]する一方で、日米関税交渉が行われることとなった。その結果、日米関係に注目が集まることとなったが、主として中国を念頭に置いた経済的威圧に対応することの重要性に変わるところはない。

(2)日本の立ち位置

日本は、①中国、ロシア、北朝鮮という価値観を共有しない核保有国に囲まれ、厳しい安全保障環境下にある、②安全保障を米国に依存している、③クリティカルミネラルや石油などの天然資源に乏しい、という3つの条件によって制約を受けている。そのため、経済安全保障は日本にとって死活問題となることから、制度・執行両面からの対応が進められ法制面での整備は一巡した。今後は、関連法令を官民双方の協力を通じて実効的に運用していくとともに、日本の近隣に位置し同様の制約下に置かれている台湾・韓国との協力関係を強化していくことが必要である。

(3)経済安全保障に関して日本の取るべき方針

日本が直面する3つの制約を乗り越えるために、①安全保障、②通商政策及び③対中関係の3つの分野において以下の取り組みを進めることが必要である。

安全保障については、日本の存立基盤である日米同盟関係を安全保障の基軸として堅持すべきであり、その上で、各国との協力関係を一層強化して重層的な組み合わせを促進する必要がある。他方で、日本独自の防衛生産・技術基盤の強化も求められる。

通商政策の面では、自由で公正な貿易秩序の維持は日本にとって死活問題であり、保護主義的な施策に与せず、関係国との連携強化を含め経済的威圧に対する備えを固めておく必要がある。

対中関係では、隣人は動かすことができず、経済的にも規模の大きい中国を切り離して考えることは現実的でない。守りを固める分野を意識して同志国や近隣国と協調して覇権主義に対抗しつつ、中国との継続的な対話にも努める必要がある。

(4)具体的に取り組むべき事項

自由競争と市場メカニズムを基盤とする経済活動を大原則としつつ、保護・促進・パートナーシップの3分野にわたり、以下の9項目について修正をかけていくことが必要である。国際情勢の不確実性が高まり急変していく中で、フレキシブルな対応を可能とするため、官民のコミュニケーションを緊密化して意識と情報を共有すべきである。

① 情報・技術流出防止のための官民連携の強化等

情報・技術流出を効果的に防止するためには、官民間における情報と意識の共有が不可欠である。また、サイバー攻撃への対応では境界型防護の考え方から脱却する必要がある。さらに、大学や研究機関においては情報・技術流出のリスクを評価し具体的なリスク軽減策を講じていくことが求められる。

② 国境を越えた投資に関するモニタリング・規制の取り組み

対内直接投資審査制度の見直しと地方支分部局も含めた実施体制の拡充に努める必要がある。重要な技術を有する地方の中小企業の事業承継の増加が見込まれるため、モニタリングの強化に加え支援を含む対策を進める必要がある。

③ 情報・技術流出に関する国際的な連携の強化

情報・技術流出に対応するための執行当局間の国際的な連携をより一層強化していく必要がある。

④ 国際的なサプライチェーンの強靱化を通じた資源供給の確保

サプライチェーンの分析を継続的に実施するための体制整備を含め、サプライチェーンを多角化・強靭化するための取り組みを官民で進める必要がある。その際、サプライチェーンを繋いでいるASEAN、アフリカや中南米の諸国に対する意識啓発と支援を行うことが望ましい。

⑤ AIなど先端重要分野での技術リーダーシップの確保

経済安全保障の先端重要分野で促進施策と保護施策とを有機的に連携させ、技術リーダーシップを確保することを目指すRun Faster戦略を推進することが必要である。

⑥ 自国での防衛装備品の研究・開発・生産・調達の能力の強化

防衛生産・技術基盤を強化するため、スタートアップ企業が有する技術の活用を含め民生先端技術を積極的に取り込んでいくことが求められる。また、国際共同開発や防衛装備移転を推進することで継続的な需要確保を通じた技術開発の促進を図ることも必要。自国調達を高める観点から、会計制度の柔軟化や比較的リスクの高い関連分野の研究開発にも資金を投入できるような公的枠組みの創設も検討する必要がある。

⑦ 宇宙・サイバー分野を中心とした、官民を通じた人材の確保、育成

宇宙・サイバー分野を中心とした人材の確保と育成は官民共通の課題であり、各組織における積極的・計画的な人材育成に加え、処遇の改善や任用制度の柔軟化にも取り組む必要がある。

⑧ 自由で公正な国際経済秩序を維持するための外交面での仲間づくり

自由で公正な国際経済秩序が維持されるよう、諸外国に対する働きかけを継続していく必要がある。CPTTPへの幅広い国・地域の参加を促していくとともに、アジア諸国との間で脱炭素化・DXに向けた取り組みや災害に対する強靱化への支援を積極的に行い日本との関係を強化すべきである。

⑨ 国際的な開発需要に対応するための公的金融の枠組み等の活用

USAIDのプログラムが凍結されている中で、中国が間隙を埋めて影響力を行使することがないよう、他のドナーとも協調しつつ公的金融の枠組みや国際開発機関等を積極的に活用していく必要がある。

おわりに

国際関係は不確実性を増し、変化のスピードも加速している。この提言の基礎となった議論を重ねている間にも、米国では第2期トランプ政権の発足を見た。これまでの国際秩序と相容れないような外交政策が打ち出され、日米間でも関税交渉が開始された。この面での同盟国である日本に対する米国の対応は、外見的には経済的威圧を加えるかのようにも捉え得るものであった。この点について、今回の提言では米国を日本にとっての脅威として認識するのではなく、日本としての自律性や不可欠性を高める必要性と国際協調の重要性を強調しつつも、日米同盟が日本の存立基盤であることを大前提として具体的に取り組むべき事項を整理した。この提言が政府の政策展開や民間企業等の事業活動の指針構築に寄与することを期待している。

（文中意見等にわたる部分は筆者の個人としての見解であり、筆者の所属する組織を代表するものではない）

1 https://www.npi.or.jp/research/2025/06/30150000.html
2 2021年度:https://www.npi.or.jp/research/2022/03/31123418.html、2022年度:https://www.npi.or.jp/research/2023/03/31173700.html
3 https://www.npi.or.jp/research/2023/04/25173154.html
4 https://www.npi.or.jp/research/2024/05/14150000.html
5 https://www.mofa.go.jp/files/100791692.pdf

特集：経済安全保障

経済安全保障の基本的考え方

主任研究員
塩沢裕之

はじめに

経済安全保障という概念は、近年の国際情勢の緊迫化や技術覇権競争の激化を背景に、政策領域において急速に注目を集めている。もっとも、法令上の定義もなく、その概念は曖昧である。筆者は昨年度、国内外の有識者と意見交換を重ねる中で、経済安全保障における「経済」とは何を意味するのかという根本的な問いに繰り返し直面した。

例えば、筆者が意見交換を行った有識者の一人は、米国の通商政策の混乱を受けて、新しい国際経済秩序の形成を念頭に真の経済安全保障上の懸念に取り組む必要性を指摘しつつ、マクロ経済の視点の重要性に言及している[1]。

経済とは「経世済民」に由来し、社会厚生の最大化を目指す営みである。国家の持続的な発展と国民生活の安定に不可欠な経済活動において、供給網強靭化や技術保護等の施策を進めるには、経済安全保障の基本的考え方を経済学的知見から不断に検証する必要がある。

本稿では、マクロ経済学の枠組み、具体的にはGDP分解式とソローの成長モデルという二つの枠組みを用いて現代中国が抱える構造的課題を分析のうえ、経済安全保障の基本的考え方の整理を試みる。

分析枠組みと中国経済の構造

本稿では、①GDPの構成要素分解式、②ロバート・ソローによる経済成長モデルの二つの枠組みを用いる。これらは、経済成長の要因を明確にし、政策立案において有用な示唆を与える。特に、技術革新や労働力の変化が経済成長に与える影響を把握する上で有効である。

①国内総生産＝民間最終消費支出＋政府最終消費支出＋総資本形成（固定資本＋在庫）＋輸出－輸入

②国内総生産＝資本α×労働力$(1-\alpha)$×イノベーション[2]

主要国のGDP構成要素を見ると、中国は個人消費の割合が極めて低く、総資本形成の割合はドイツと並んで高水準にある。総資本形成は、リーマンショック後の大規模な公共投資と金融緩和に起因し、2010年代にはGDPの半分弱を占めた。結果的に生産力は高まったが、最終需要の個人消費が伸び悩む中、過剰生産能力が蓄積され、在庫と輸出が積み上がる構造が形成された。こうした構造は、国内経済の不均衡と国際的摩擦の要因になっている。

▽主要国国内総生産の構成要素（2023年）　（%）

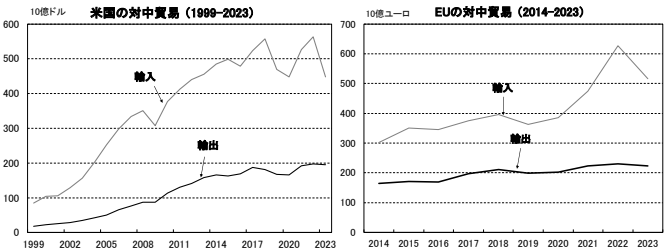
	米国	中国	ドイツ[3]	日本
個人消費	67.9	39.1	49.9	54.5
政府支出	13.4	16.5	21.2	20.8
総資本形成（投資）	21.6	42.0	43.4	26.3
輸出	11.3	19.5	34.5	18.1
輸入	14.2	12.5	30.3	17.9

出所：BEA、ESRI、CIA、OECDおよびJETROのデータを基に筆者算出。

国際摩擦と構造転換の限界

米国では、第1次トランプ政権以降、中国製品に対する関税措置が強化され、2001年のWTO加盟後に急拡大した対米貿易黒字（米国の対中赤字）は頭打ちとなった。他方、EU向け輸出が急増し、2024年、EUは中国製EVに追加関税を課す事態となった。隣国韓国においても、中国からの中間財輸入の増加により、1992年以降初の対中貿易赤字を記録した。

▽米国およびEUの対中貿易

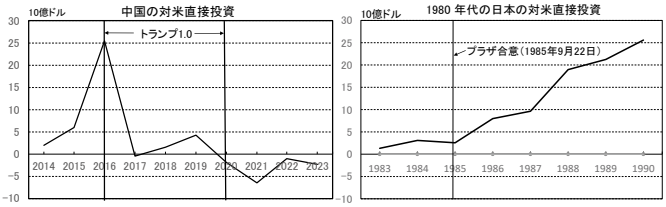


出所：BEAおよびJETROのデータを基に筆者作成。

1980代に日米貿易摩擦に直面した日本は、プラザ合意以降、対米直接投資を急拡大させたが、中国は対米外国投資委員会（CIFIUS）の強化等により底這い状況にある。また、欧州でも直接投資規制の強化に直面している。こうした制約が、中国の貿易・投資における東南アジアでのプレゼンス拡大やグローバル・サウスへの戦略的シフトの背景となっている。

他方、中国政府は2014年以降、「新常態」への移行を掲げ、投資依存型経済から安定成長への構造転換を目指し、一帯

▽対米直接投資



出所：JETROおよびBOJのデータを基に筆者作成。

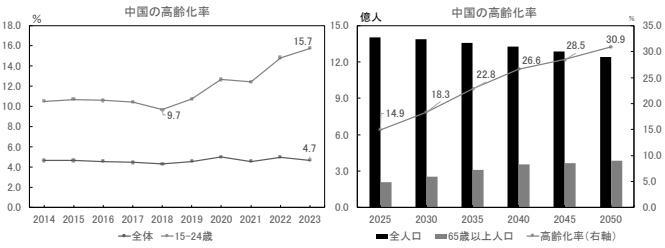
一路構想による大規模インフラ投資と新市場の開拓、農村の都市化政策による労働力確保、中国式イノベーションの取組みを推進した。これらはソロー・モデルにおける資本・労働・技術の投入を通じた成長戦略と捉えることができる。

もっとも、これらの取組みはサプライサイドの発想が中心であり、最終需要である個人消費の視点が欠落している。実際、富裕層の支出の抑制要因になっている資産価格の継続的下落や、若年層の失業、農村部等の社会保障制度等には有効な手立てが講じられていない。

人口構造と技術競争の展望

中国政府は2025年の重点9項目のうち、第一に「内需拡大」を掲げ、消費の拡大を打ち出している。実際、2024年後半以降、耐久財の買換補助金により個人消費を支援している。もっとも、こうした短期的な施策は、需要の先食いに止まり、持続的な需要拡大には繋がらない。この点、筆者は、重点項目の9番目の「雇用拡大と社会保障」に着目している。

▽中国の高齢化率と若者の失業率



出所：World Bank、ILOのデータを基に筆者作成。

中国では、地方政府が社会保障の重要な役割を担っているが、主要財源の不動産売却収入が市況悪化により激減しているなか、都市部と農村部とで異なる戸籍をもとに給付額を定めており、農村部の給付額は少額に留まっている。こうした所得分配機能の低さが所得格差是正の障壁となっており、地方経済が個人消費によって牽引されない要因となっている[4]。

急速な高齢化に伴う労働力人口の減少自体も、ソロー・モデルが示唆するように、長期的には経済成長の制約要因となる。中国政府は、労働力の減少を資本とイノベーションで補う観点から、AIやロボット技術の開発を国家戦略として位置づけ、官民のリソースを優先的に傾斜させている[5]。港湾のコンテナ搬送や物流ロジスティクス、医療などの分野で同技術を活用したスマートシステムを導入し、24時間稼働を含むプロセス技術の革新を進めている。米国では、先端半導体の輸出規制を通じて中国のAI開発を抑制しようとする動きがあるが、DeepSeekなどの技術的ブレークスルーにより、前提が揺らぎつつある。輸出規制が中国の国産化を助長するとの指摘もあり、経済安全保障の政策的ジレンマとなっている。

おわりに

本稿では、マクロ経済の分析枠組み、具体的にはGDP分解式とソローの成長モデルを用いて、経済安全保障の課題の整理を試みた。一見シンプルな枠組みではあるが、投資偏重型成長とそれに伴う過剰生産、国際摩擦、構造転換の限界、人口構造の変化と技術競争など、現代中国が抱える構造的課題を浮き彫りにするうえで、有効な視座を提供する。

中国政府はAIなどの先端技術や国防分野に多額の予算を投じているが、急速な高齢化の中で、内需主導型経済への転換には社会保障制度改革が不可欠であり、国家安全保障との均衡をいかに図るかが問われている。

皮肉なことに、こうした現代中国が抱える構造的課題は、我が国やロシアのウクライナ侵攻に直面している欧州諸国に対し米国トランプ政権が突き付けている課題とちょうどコインの裏表の関係にある。すなわち、社会保障費用が急速に拡大する中での防衛予算の確保という課題である。経済安全保障において我が国が真に問われているのは、東アジアの安全保障環境が急速に悪化する中で、社会保障を抑制しつつ国家安全保障の基盤を強化する戦略的アジェンダを構築し、その持続可能性をいかに担保するかという点にある。

経済安全保障の議論において、シンプルな枠組みによる大局観の把握を起点に、学際的知見と実務的判断を融合した政策形成が進むことを強く期待したい。

1 Creon Butler, “What will global trade look like after the chaos of Trump’s tariffs?”, Chatham House, June 2025, https://www.chathamhouse.org/publications/the-world-today/2025-06/what-will-global-trade-look-after-chaos-trumps-tariffs（2025年8月12日アクセス）

2 標準的な経済学の教科書に記載されている式は以下の通り。

$Y=A\cdot K^{\alpha}L^{1-\alpha}$

Y:GDP、A:全要素生産性、K:資本、L:労働、α:資本の所得分配率

なお、人的資本（H）と天然資源（N）を加え、以下の拡張形の式で表すこともある。

$Y=A\cdot F(L, K, H, N)$

Y:GDP、A:全要素生産性、L:労働、K:物的資本、H:人的資本、N:天然資源

拡張式は、後述の一帯一路構想の大規模投資における天然資源確保（N）や、中国式イノベーションの取組みにおける学術振興＝人的資本の強化（H）の説明力を高める。

3 ドイツの輸出及び輸入の割合は大きいが、EU域内の割合が高いことに留意。特に、輸出の半数強（54.4%）はEU域内向けである。

4 中国の一人あたり名目GDPは約1.4万ドルと、日本の約3.4万ドルの3分の1。もっとも、北京や上海、沿岸都市部では日本と同等水準に達している一方で、約5億人以上の農村部の低所得により、平均値を大きく押し下げる要因となっている。

5 「国務院関於印発新一代人工智能発展規劃的通知（国発〔2017〕35号）」参照。

特集：経済安全保障

安全保障輸出管理の変遷

主任研究員
石上庸介

■はじめに

安全保障輸出管理は、国際的な平和及び安全の維持を目的として、大量破壊兵器等の拡散や通常兵器の過剰な蓄積を防止する観点から、貨物や技術の輸出を規制する政策である。一般に単独で実施しても効果が薄いため、各国は国際輸出管理レジーム（以下「レジーム」）と呼ばれる枠組を構築し、協調して取り組んできた。本稿ではレジームの現状と課題を中心に安全保障輸出管理について概観する。

■レジームの形成

レジームの嚆矢は、東西冷戦対立を背景に、1949年に西側諸国が設立した対共産圏輸出統制委員会（Coordinating Committee for Multilateral Strategic Export Control: COCOM）である。技術的優位を維持し、安全保障を確保するため、共産圏への武器やハイテク貨物・技術の移転を規制することを目的としていた。

COCOMは国際条約ではなく紳士協定であったが、共通の禁輸対象リストを策定し、禁輸対象を例外的に輸出する場合には全参加国の承認が必要とされ、拒否権により運用の統一性を保つことが可能な仕組みであった。COCOMは約40年間に渡って存続した。共産主義に対抗するという西側諸国のイデオロギー上の結束、東西間の経済相互依存度が低く、経済的影響が限定的であったことが長期間存続し得た理由とされている[i]。

大量破壊兵器については、国際条約で開発や保有等が禁止され、その拡散は安全保障上の重大な脅威として広く認識されている。このため、大量破壊兵器とその運搬手段となるミサイル等の不拡散の観点から、それらの開発等に使用可能な技術等の輸出管理についても国際的な協調が行われてきた。

核開発関連では、インドの核実験を契機に、1978年に原子力供給国により原子力専用品・技術を規制対象とする原子力供給国会合（Nuclear Suppliers Group:NSG）が設立され[ii]、湾岸戦争後、国連のイラク査察で核開発への汎用品の使用が判明し、規制対象が拡大された。

また、生物・化学兵器関連では、イラン・イラク戦争での化学兵器使用を受け、1985年、オーストラリアの提案で化学剤の輸出を規制するオーストラリア・グループ（Australia Group : AG）が設立された。その後、生物兵器に関連する資機材にも規制が拡大された[iii]。

そして、ミサイルに関しては、1987年にG7が中心となってミサイル技術管理レジーム（Missile Technology Control Regime : MTCR）が設立された[iv]

これらも全て紳士協定であり、ガイドラインと共通の規制対象リストを定め、コンセンサスに基づいて運営されている。一方、COCOMとは異なり、特定の規制対象国・地域を設けず、全ての国・地域向けの輸出を対象とする不拡散型の枠組で、輸出の可否は参加国の裁量で決定される。ただし、いわゆる「ノーアンダーカットルール」を有し、参加国間の運用の調和が図られる仕組みとなっている[v]。

冷戦終焉に伴い、COCOMは1994年3月末で解体された。しかし、地域紛争が世界の平和と秩序に対する新たな脅威となり、通常兵器の過剰な蓄積が問題となっていたこと、旧共産圏からの軍事品・技術の移転が懸念されたこと等から、新たな枠組の設立が模索された。こうして1996年、地域の安定を損なう通常兵器の過剰な移転と蓄積の防止を目的に、旧東側諸国も取り込んだワッセナー・アレンジメント（Wassenaar Arrangement: WA）が設立された[vi]

WAは、NSG等と同様の不拡散型のレジームで、輸出の可否は参加国の裁量で判断されることとなっている。移転や拒否に関する情報を共有する仕組みがあり、輸出の透明性の向上が図られているが、「ノーアンダーカットルール」は備えていない。

■レジームの課題

近年、多くの技術分野で研究開発の中心が官から民に移

り、デュアルユース技術の安全保障上の重要性が高まっている。レジームの規制対象リストの改訂は年1回で、品目追加に数年を要する場合もあり、技術革新が加速し、AIや量子技術など様々な新興技術が開発されている現状に迅速に対応できないとの懸念がある。

このような中、各レジームでは参加国が増加し、意思決定に一層時間を要するようになっている。COCOMと異なり共通の敵を持たず、脅威認識や利害が異なることから、参加国の増加によりその均質性は低下し、その合意形成はより困難になり、昨今の地政学的変化がこの傾向に拍車をかけている。参加国の均質性の低下は、ガイドラインの解釈や輸出可否の判断基準にばらつきを生じさせ、運用の協調を損なうことも懸念されている。

さらに、規制対象の品目や技術を供給可能な非参加国の台頭により、輸出管理の実効性やレベルプレイングフィールドの確保が課題となっている[vii]。

■対応の模索と新たな取組

ウクライナ戦争発生後、特に合意形成の障害となっているロシアを念頭に「ワッセナー・マイナス・ワン」が議論された。しかし、参加国を除名する方法がなく、除名手続の整備やコンセンサスルールの変更が合意される見通しもないため、一部の国々はWAでの合意を待たずに規制変更に踏み切り、実質的に「ワッセナー・マイナス・ワン」が実現している[viii]。

我が国もレジームでの議論が成熟し、多くの国が管理の必要性を認める場合、同盟国・同志国とともにレジームに先行して管理することはレジームを補完する意義があるとして規制の変更を行っている[ix]。

運用面の協調に関しては、拘束力のある執行の仕組みの導入が最も効果的だが、実現困難な現実を踏まえ、グッドプラクティスの共有の強化が代替案として提案されている[x]。

非参加国との関係では、レジームはこれまでも自発的にガイドラインや規制対象リストに沿った輸出管理に取り組むことを促すアウトリーチ活動を行っている。即効薬はなく、今後も非参加国との対話等を通じた政策協調の追求が中心となるが、法整備や能力構築等の支援をあわせて実施することが効果を高めると考えられる。

技術の保有国が限られる場合、保有国で連携した方が国際情勢の変化や技術進歩等に機動的に対応できることから、同志国によるミニレジームがレジームを補完する取組として注目されている。日米蘭の半導体製造装置に関する取組は、その先駆的事例といえよう。

一方で、多数のミニレジームの設立・運営はリソースの観点から現実的でないとして、技術ごとに同志国のグループを作り、それらを包括する枠組みを形成することも提案されている[xi]。

■おわりに

国際的な安全保障輸出管理の政策協調は、東西冷戦対立を契機として始まったが、特定国・地域を対象としない不拡散型の枠組へと移行し、参加国を拡大して普遍的な規範の確立を目指してきた。しかし、参加国の脅威認識や利害が多様化したことで均質性が低下し、高い水準での政策協調や迅速な意思決定が困難となっている。

その重要性に変わりはなく、改善を重ねながら政策協調のプラットフォームとしてレジームが機能し続けることが期待される一方で、安全保障環境の変化や技術的優位性の確保が安全保障上の重要な課題となっていることを背景に、新興技術の取扱いなど戦略性が高い課題については脅威認識を共有する同志国による補完的な取組が拡大する可能性がある。

今後、普遍的規範を追求するレジームと、戦略的な輸出管理を担う補完的取組が重層的に制度を構築し、全体として実効性を確保していくことが現実的な方向性と考えられる。

i 産業構造審議会通商・貿易分科会安全保障貿易管理小委員会「中間報告」（経済産業省ウェブサイト、2021年6月10日、p.4）https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/tsusho_boeki/anzen_hosho/pdf/20210610_1.pdf
ii 参加国数は、48か国（2025年8月末現在）
iii 参加国数は、43か国（2025年8月末現在）
iv 参加国数は、35か国（2025年8月末現在）
v 産業構造審議会 通商・貿易分科会 安全保障貿易管理小委員会「中間報告」（経済産業省ウェブサイト、2024年4月24日、p.13）https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/tsusho_boeki/anzen_hosho/pdf/20240424_1.pdf
vi 参加国数は、42か国（2025年8月末現在）
vii 前掲産業構造審議会　通商・貿易分科会　安全保障貿易管理小委員会「中間報告」（2024年4月24日、p.12）
viii Altynay Junusova , William Alan Reinsch, “Rethinking the Wassenaar Minus One Strategy,” CSIS, Critical Questions, November 25, 2024, https://www.csis.org/analysis/rethinking-wassenaar-minus-one-strategy
ix 前掲産業構造審議会　通商・貿易分科会　安全保障貿易管理小委員会「中間報告」（2024年4月24日、p.12）
x Esmée de Bruin, “Export Control Regimes—Present-Day Challenges and Opportunities,” in Robert Beeres, Robert Bertrand , Jeroen Klomp , Job Timmermans , Joop Voetelink eds., *NL ARMS Netherlands: Annual Review of Military Studies 2021: Compliance and Integrity in International Military Trade,* Springer, 2021, p.47.
xi William Alan Reinsch, Thibault Denamiel, and Matthew Schleich, “Optimizing U.S. Export Controls for Critical and Emerging Technologies: Working with Partners” CSIS, February 14, 2024, p.35. https://www.csis.org/analysis/optimizing-us-export-controls-critical-and-emerging-technologies-working-partners

政策研究

サイバー安全保障の現在~地政学リスクを加味したサイバー情勢と政策の動向~

上席研究員
大澤　淳

1. サイバー攻撃情勢の急激な悪化

2024年は、社会に影響を与えるようなサイバー攻撃が相次いだ年であった。サイバー攻撃によって企業に侵入し、データを盗んだ上で暗号化して使えないようにし、身代金を要求するランサム攻撃（身代金要求型サイバー攻撃）が1年を通して猛威を振るった。24年5月には、地方自治体、金融機関、クレジット会社等から情報処理業務を請け負う大手企業がランサムウェア攻撃を受け、提供しているサービスが停止し、社会的に大きな影響が発生した。24年6月には、動画配信プラットフォームを手がける大手企業が、ロシア系の犯罪集団「BlackSuit」によるランサム攻撃を受け、2ヶ月にわたり配信サービスの停止に追い込まれた。トレンド・マイクロが集計している日本企業の2024年ランサムウェア被害公表件数は、過去最高の84件（前年は69件）となった[i]。欧米でも猛威を振るうランサムウェアが、我が国にも同時に用いられる例が増えている。IPAが2025年2月に発表した「情報セキュリティ10大脅威2025」[ii]では、ランサム攻撃による被害が第1位となっている。

また、国家が関与するサイバー攻撃も目立った。警察庁は2025年1月8日、中国系サイバー攻撃グループ「MirrorFace」がJAXA他210件のサイバーの攻撃に関与していた、と発表し注意喚起を行った[iii]。「MirrorFace」は、マルウェアの技術的特性から、中国国家安全部と関係のあるグループと分析されている[iv]。同グループは、2024年6月頃から学術、シンクタンク、政治家、メディアを標的とするサイバー攻撃を行っていた。これらの情報窃取型サイバー攻撃は、VPNやセキュリティ機器の脆弱性を突いて組織に侵入し、継続的に潜伏して情報を窃取するのが特徴である。

さらに2024年は、市民生活を脅かす機能妨害型のサイバー攻撃であるDDoS攻撃が頻繁に観測された年でもあった[v]。2024年12月から25年1月初めにかけて、大手金融機関、交通機関、通信事業者を標的としたDDoS攻撃が発生し、オンラインバンキングやアプリでの金融取引が数時間にわたりできなくなる障害が発生した。また、交通機関に対するDDoS攻撃では、予約サイトにアクセス障害が発生するなどの支障が生じた。金融機関や交通機関のサービスにも影響が出るDDoS攻撃は、2024年を通じて頻繁に観測され、24年2月下旬、5月中旬、7月中旬、10月中旬に大規模なDDoS攻撃が発生した。

2. 地政学リスクに起因するサイバー攻撃の増加

2024年に新しく見られた傾向は、ウクライナ戦争や台湾を巡る米中の対立のような地政学的な対立が深まる中で、その余波と見られるサイバー攻撃が我が国に対しても増加していることであった。先に述べた大手金融機関等を標的としたDDoS攻撃も、その背景に日本とロシアとの地政学的対立がある。

2022年のロシアのウクライナ侵攻後、日本政府はロシアを非難し、ロシアに対する制裁を次第に強化してきた。ウクライナ侵攻直後の2022年2月26日に日本政府は、ロシア関連団体の資産凍結、資本取引規制、輸出入禁止措置、役務取引規制などを外為法および外国貿易法に基づき実施し、以後現在に至るまで制裁を強化してきている。2022年中に15回、2023年中に5回、2024年中に3回、2025年中に2回の新たな制裁措置が発表された[vi]。また、ウクライナ支援も実施されており、24年2月19日には、東京でウクライナ経済復興推進会議が行われた。このような日本の対ロ外交姿勢に対して、ロシアのハッカーグループが数度にわたり報復を宣言して、DDoS攻撃を実施する例が観測されている[vii]。

このようなサイバー攻撃は、外交・安全保障イベントに連動する傾向もあり、2024年7月の日NATO共同演習（独仏西の戦闘機20機が来日し三沢基地をベースに北方空域で演習）、同年10月の日米共同統合演習「Keen Sword」（北海道東部で実弾演習）の実施に際して、ロシアのハッカーグループが報復攻撃を宣言し、DDoS攻撃が発生する事案が起きている。

さらに、台湾有事を念頭に置いた、中国からの準備行為とみられる偵察・侵入活動もサイバー空間で活発化している。このサイバー攻撃の特徴は、政府機関や基幹インフラ企業等のネットワークに侵入するものの、何も壊さず、ただ潜伏することを目的としている点にある。このようなサイバー攻撃は、有事の際の命令一下、侵入したネットワークを破壊する目的を持って、平時に偵察・侵入行為を行っている、と考えられる。

米国では、2023年春頃から、中国の人民解放軍との関係が疑われる攻撃グループ「Volt Typhoon」が、VPN機器の脆弱性を使って、重要インフラ企業等にサイバー攻撃を行っている

ことが明らかになっている[viii]。米国では、家庭や小規模事業者で使われているSOHOルーターが「Volt Typhoon」に乗っ取られて悪用されていることが判明し、2023年12月に米国司法省とFBIは、能動的サイバー防御の一環で、裁判所の許可を得た上で、「Volt Typhoon」に悪用されている家庭やSOHOのネットワーク機器に外部からアクセスして無害化する強制措置を行った[ix]。

直近では2025年8月27日、米、英、豪、加、NZ、独、伊、蘭、チェコ、フィンランド、ポーランド、スペインおよび日本の13カ国は、中国政府が支援するサイバー攻撃グループ「Salt Typhoon」が、通信企業、政府、交通機関などのネットワークを標的とした侵害活動を行っているとして、国際共同非難を行った[x]。

日本においても、Volt TyphoonやSalt Typhoon型が用いるネットワーク貫通型のサイバー攻撃が増加しており、侵入・偵察行為とみられるステルス性の高いサイバー攻撃が観測されている[xi]。

3. 能動的サイバー防御

このようなサイバー攻撃情勢の悪化と地政学リスクに起因するサイバー攻撃の増加を受けて、我が国でもサイバー攻撃の対処のあり方が大きく変わりつつある。

2022年12月の国家安全保障戦略改定では、能動的サイバー防御（ACD:Active Cyber Defense）の実施が記述された[xii]。これを受けて、2023年1月31日には、内閣官房にサイバー安全保障体制整備準備室が設置され[xiii]、本格的な法整備、体制整備の検討が始まった。2024年6月7日に「サイバー安全保障分野での対応能力向上に向けた有識者会議」が開かれ、8月7日には「これまでの議論の整理」 という形で、上記3分野の体制整備の方向性と課題の論点整理が発表された[xiv]。有識者会議の提言[xv]は24年11月29日に石破首相に提出された。

提言を反映した法案は、「重要電子計算機に対する不正な行為による被害防止に関する法律」「重要電子計算機に対する不正な行為による被害防止に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（両法案を合わせて「能動的サイバー防御関連法案」と称している）として2025年の通常国会に提出され、2025年5月16日に参院本会議で可決・成立した。

同法案は、（1）官民連携、（2）通信情報の利用、（3）アクセス・無害化措置、（4）組織体制の整備、の4つの柱で構成されている。第1は官民協力の強化で、重要インフラ事業者は、業務継続性に直結する重要なITシステムを導入する際や、サイバー攻撃を受けた際に政府に報告をすることが義務化される。同時に、脆弱性やサイバー脅威情報をこれらの重要インフラ事業者に政府が提供することになる。第2は、通信情報の利用で、具体的には政府機関や重要インフラ事業者など安全保障に必須な機関への通信をモニタリングして利用する。それ以外に、インターネットを流れる通信のうち、国民間で行われているものを除いて、通信のモニタリングを政府がすることが認められる。ただし通信の中身のすべてを把握することは禁じられており、メールの本文のような通信内容の中身は見ることはできない。また、利用が許されるのはパケットデータの主にヘッダー部分が中心になる。通信情報の利用に当たっては、国民の通信の秘密の権利を守るため、独立した第三者委員会が監査をすることになる。第3は、サイバー攻撃の攻撃インフラに対するアクセス・無害化措置で、警察権に基づいて攻撃者に対抗措置を行うために、サイバー攻撃にかかわるIT機器に対して、アクセス・無害化措置が認められる。第4は、組織の抜本的な強化で、2025年7月1日に、内閣サイバーセキュリティセンター（NISC）が拡充強化され、国家サイバー統括室（NCO）が発足した。

能動的サイバー防御法案は、成立から1年半以内の施行が定められており、巷間で台湾有事が起きると言われている2027年までに、能動的サイバー防御が本格的に運用されることとなる。

i トレンド・マイクロ「2024年サイバーリスク動向総括:サイバーリスクの放置や無自覚が組織のインシデントに直結」（2025年1月）。
https://www.trendmicro.com/ja_jp/jp-security/25/a/securitytrend-20250108-01.html
ii 独立行政法人情報処理推進機構（IPA）「情報セキュリティ10大脅威2025組織編」（2025年2月）。
https://www.ipa.go.jp/security/10threats/eid2eo0000005231-att/kaisetsu_2025_soshiki.pdf
iii 警察庁「MirrorFaceによるサイバー攻撃について」2025年1月8日。
https://www.npa.go.jp/bureau/cyber/pdf/20250108_caution.pdf
iv NTTセキュリティ・ジャパン「サイバーセキュリティレポート2022.12」2023年1月17日。
https://jp.security.ntt/resources/cyber_security_report/CSR_202212.pdf
v 大澤淳「サイバー攻撃で狙われる金融サービス―地政学的環境の変化とDDoS攻撃の増加」IINA、2024年6月3日。
https://www.spf.org/iina/articles/osawa_05.html
vi 外務省ホームページより集計（2025年9月20日現在）。
https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/c_see/ua/page3_003225.html
vii 大澤淳「外交・安全保障と連動するサイバー攻撃・偽情報―G7サミット期間に発生したDDoS攻撃」IINA、2024年6月3日。
https://www.spf.org/iina/articles/osawa_06.html
viii Microsoft Threat Intelligence, “Volt Typhoon targets US critical infrastructure with living-off-the-land techniques,” May 24, 2023.
ix U.S. Department of Justice, “U.S. Government Disrupts Botnet People’s Republic of China Used to Conceal Hacking of Critical Infrastructure,” January 31, 2024.
x 国家サイバー統括室、警察庁「「ソルトタイフーン（Salt Typhoon）」に関する国際アドバイザリーへの共同署名について」（2025年8月27日）。
https://www.npa.go.jp/bureau/cyber/pdf/20250827.pdf
xi 独立行政法人情報処理推進機構（IPA）「インターネット境界に設置された装置に対するサイバー攻撃について～ネットワーク貫通型攻撃に注意しましょう～」(2023年8月1日)
https://www.ipa.go.jp/security/security-alert/2023/alert20230801.html
xii 内閣官房「国家安全保障戦略について」2022年12月16日、21頁。
https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-j.pdf
xiii 「「能動的サイバー防御」準備室、内閣官房に新設　政府」『日本経済新聞』、2023年1月31日。
https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA3186D0R30C23A1000000/
xiv 内閣官房サイバー安全保障体制整備準備室「サイバー安全保障分野での対応能力の向上に向けた有識者会議　これまでの議論の整理」2024年8月7日。
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/cyber_anzen_hosyo/giron_seiri/giron_seiri.pdf
xv サイバー安全保障分野での対応能力の向上に向けた有識者会議「サイバー安全保障分野での対応能力の向上に向けた提言」2024年11月29日。
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/cyber_anzen_hosyo/koujou_teigen/teigen.pdf

政策研究

能登半島地震を経験して ～場所の支援から人の支援へ～

政策研究大学院大学　特任教授
前石川県副知事　西垣淳子

1.能登半島地震で起こったこと

①インフラの断絶により生じた課題

令和6年1月1日に発生したマグニチュード7.6の能登半島地震は、直接死228名、災害関連死397名（令和7年7月時点）、全半壊住家約3万棟という甚大な被害を及ぼした。半島の中心を貫く大動脈である「のと里山街道」や「能越自動車道」が通行不能となり、様々な生活道路も亀裂が入り通行できず、救助に入る自衛隊、消防、警察も現場に行きつくのに時間を要した。また、道路啓開をするための重機すら現場到達するのに時間がかかったことも、インフラ断絶の事態を長引かせることになった。

さらに、海上ルートについても、4メートル以上にも及ぶ海上隆起により水深が浅くなり船舶が入港できない中、海上自衛隊の輸送艦「おおすみ」のエアークッション艇LCAC（ホバークラフト）を使って、輪島市の大川浜から国土交通省TECH-FORCEの重機を陸揚げするといった初の試みも行われた。

このように、半島という地形において、陸路、海路ともに断絶することで、人命救助や被災者支援活動ともに困難な事態が起こることが浮き彫りとなった。多数の孤立集落が発生したほか、通信手段も遮断され、そもそも、どれだけの被災者がどこにいるのかということすらわからない中で手探りの被災者支援活動が始まった。

②被災者支援における公民連携の課題と情報共有の困難性

災害の発災が正月であったこともあり、帰省客や観光客なども多く、避難所にも多くの被災者が詰めかけ、物資不足や、避難所の過密も問題となった。孤立集落のように、そもそも避難所に行けない人たちも発生する一方で、避難所に行っても過密を避けたり、あふれたりした人たちが自主的な避難所や半壊の自宅、蔵、ビニルハウス、車中といったところで避難生活を送っていた。そもそも、被災地の市町の職員も被災して、指定された避難所を運営することも困難な中、発災直後から、多数のNPOや民間団体が、避難所運営や炊き出し等の被災者支援に全国から集まってくださったが、避難所にいる被災者に関する情報共有や、避難所運営に関しての資金負担についても、民間との連携を行ったことがなく、現場では様々な課題が生じた。さらに、長期に渡り、水道が復活しないことや停電の長期化も予想され、雪や寒さの厳しい集落での生活を続けること自体が、二次被害を呼ぶという恐れが生じた。そのため、被災地である能登地域から、金沢以南の加賀地域への大がかりな広域避難を実施することとなったが、避難をする被災者に関する要支援情報等を住民票のある市や町から避難先である市や町へと共有することや、介護職員等の民間人との情報共有において、個人情報保護のルールが立ちはだかった。

③高齢化過疎化が進む被災地と福祉サービスの必要性
～DWATの活動の重要性～

さらに、能登半島の市町は極度の高齢化（輪島市、珠洲市、能登町、穴水町の奥能登4市町では高齢化率が50%前後）が進んでいる地域で、DMAT（災害医療派遣チーム）等による医療活動に加え、現地の介護機能の確保が喫緊の課題だった。災害関連死を防ぐためには、発災直後からフレイルが始まることへの対処も重要である。そうした中で、DWAT（災害派遣福祉チーム）等の福祉支援活動や看護士、介護士等の派遣の調整、要支援者にかかる情報共有の困難性など、様々な課題が発生した。また、避難所生活や避難所外の生活の質の改善に加え、仮設住宅の建設においても、福祉の視点からの必要な施設やサービス提供などをあわせて検討する必要性が提起されることとなった。災害救助法に福祉サービスが規定されていないこともあり、予算の支出の目途が立つのにも時間がかかった。

2.場所の支援から人の支援へ

上記のように、能登半島地震では、半島という地形の持つ特殊性や、高齢化の極度の進展といった地域の特性もあって、被災者、特に要支援者の情報共有を通じた被災者支援が大きな課題として認識されていた。

そのため、災害中央防災会議「令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応の在り方について」（令和6年11月）では、「場所（避難所）の支援」から「人（避難者等）の支援」へと、考え方を転換した。

また、石川県では、全国初の試みとして、被災者支援を行う

ために、被災者の情報を把握するための被災者データベースを策定した。防災DX官民共創協議会やデジタル庁、さらには他の自治体からの支援も受けて、LINEや交通系ICカード（Suica®）等を活用した被災者本人からの情報収集をはじめ、被災者の居所データを集め、義援金の配布や高齢者見守り事業等における居所把握として運用するところまでに至った。この取り組みは、さらにデジタル行財政改革会議事務局やデジタル庁からの協力を受け、全国に横展開するための一例として活用され、被災者データベースの共通基盤の策定へとつながっている。（石川県策定「広域被災者データベース・システム導入手順書及び仕様書」参照）

こうした被災者の情報を把握することの重要性は、場所の支援から人の支援へという発想の転換の中でようやく認識されるようになってきた。能登半島の場合には、多数の避難所外被災者の存在や、広域避難の実施によって、被災者の居所把握のために、被災者データベースに取り組むこととなったが、これが都市部の場合には、そもそも避難所に来るのではなく、自宅避難を呼びかけた結果、避難所にいない被災者をどう把握し支援するのかというのは大きな課題として認識されてきている。また、多くの観光客を抱える地域においても、住民でない被災者の支援をいかに行うかという観点から、被災者の居所把握のための被災者データベースには、関心を寄せられている。

3.災害対策基本法等の改正による対応

このように、能登半島地震での様々な経験を踏まえて、令和7年5月28日、参議院本会議において、「災害対策基本法等の一部を改正する法律」が可決された。主な改正内容は、①国による災害対応の強化、②被災者支援の充実、③インフラ復旧・復興の迅速化の三つだが、そのうち、②被災者支援の充実についての主な変更点は下記のとおりである。

1）被災者に対する福祉的支援等の充実

災害救助法の救助の種類に「福祉サービスの提供」が追加され、災害対策基本法においても「福祉サービスの提供」が明記された。

2）広域避難の円滑化と被災者台帳の活用

災害対策基本法において、被災市町が作成する被災者台帳の作成について、都道府県による支援を明確化し、広域自治体を通じた避難元と避難先との情報連携が可能となった。

3）「被災者援護協力団体」の登録制度

国において支援団体の登録制度を創設することにより、登録された団体と市町村の間での情報共有や、国からの財政的な支援が可能となった。

4）デジタル技術を活用した被災者支援へ

避難所や避難所外の被災者にかかる情報の把握や福祉サービスの提供にあたって、デジタル技術の活用についての努力義務が明記された。

4.今後の課題

今般、「災害対策基本法」と「災害救助法」に加え、インフラ復旧・復興の迅速化に向けて、水道法や大規模災害復興法、大規模地震対策法の改正、また、国による災害対応の強化として、地方公共団体に対する支援体制の強化を行うとともに、内閣府に司令塔として「防災監」を設置するといった内閣府設置法をあわせ、合計6本の法律が一括改正されたところである。

このうち、「災害対策基本法」は、昭和34年の伊勢湾台風を契機として、昭和36年に制定された法律である。ここでは、災害発生時や平常時の防災についての行動指針を示している。一方、「災害救助法」は、応急救助に対応する法律であり、昭和21年の南海地震を契機に昭和22年に制定され、以後、救助の中身が拡大されている。具体的には、災害救助法が適用されると、法に基づく救助は、都道府県知事が行うこととなり、避難所や応急仮設住宅、炊き出しその他の食料品や飲料品、生活必需品の供給、医療や障害物除去等など、都道府県の知事が救助要請や指示を出して市町村長を補助し、必要な費用を国が負担するという流れとなっている。

我が国の災害対策は、この二つの法律を基軸に行われてきているが、「災害対策基本法」は市町村中心の災害対策を規定している一方で、「災害救助法」が発動された瞬間には、都道府県が、主体的に被災者の救助を行う立場になることを規定している。つまり、日ごろの住民サービスを基礎自治体である市町村中心に規定している地方自治法をベースとした「災害対策基本法」の定めに対して、「災害救助法」では、広域自治体である都道府県が被災者支援を行うよう規定している。これを現実に運用できるようにするには、災害時のみならず、平時から基礎自治体の行う住民サービス、とりわけ福祉サービスの担い手としての業務を熟知していることが広域自治体にも必要とされる。災害のたびに、直接死をはるかに超える災害関連死が生じてきている実態を改善するには、避難所や避難所外の被災者の生活をいかに支援し続けるか、被災者の視点に立って、生活再建に向けた支援をいかに行うかといったことが、広域自治体である都道府県に求められてきているのだと思う。広域自治体による災害救助が、単なる緊急避難の対応ではなく、一人一人の人権を尊重し、「情報・支援の拠点」として機能するためには、多くの課題が残されている。

政策研究

中華民国におけるソ連の対外諜報活動―1940年代

研究員
河西陽平

問題意識

本稿の目的は、1940年代のスターリン政権下のソ連の中華民国における諜報活動の実態を明らかにすることである。1931年9月18日の満洲事変の勃発以来、極東における日本の軍事的脅威はソ連にとって無視できるものではなくなり、中国大陸への日本の進出が重大な懸念事項となった。

その後1933年1月にドイツでヒトラーが政権を獲得、36年11月の日独防共協定の締結によって、ソ連はファシスト・ドイツと軍国主義日本によって東西から自国の安全を脅かされる事態に陥った。

このように、スターリンを首班とするソ連の指導部にとって最大の課題は、ドイツと日本の両方を敵に回した二正面戦争から逃れることであった。ところが、スターリンはこれら二国の仮想敵の対ソ動向を知るために各国に張り巡らせていた諜報員たちのほとんど全てを、1937年から38年にかけて国内に吹き荒れた「大粛清」で一掃してしまったため、新たな諜報網を作り直さなければならなかった。特に日本の対ソ動向を知る上で重要な拠点は東京であり、また中国であった。

東京での諜報活動に関しては、リヒャルト・ゾルゲと彼の組織した諜報団の活躍が広く知られているが、本稿では中華民国にソ連大使として赴任したアレクサンドル・パニューシキン、国民革命軍の軍事顧問として中華民国に駐在したヴァシリー・チュイコフ、かつてナチス突撃隊の指導者だったが、ヒトラーと袂を分かち中華民国に亡命、蔣介石の軍事顧問をしながら対ソ情報協力者となったヴァルター・シュテンネスについて、彼らが国民政府関係者との外交活動、諜報活動を通じて、彼らが日ソ戦を回避するために奔走する模様を描く。

1.駐中国ソ連大使パニューシキンの活動

1939年7月30日に重慶にソ連大使として赴任したパニューシキンは、特命全権大使と中国大陸における内務人民委員部（NKVD）の諜報活動の責任者となった。彼が着任した当時、蔣介石率いる国民革命軍は日本軍と交戦していたが、同時に中国共産党軍も相手に戦っていた。彼に求められたのは、蔣介石の国民政府を説得し、共産党軍との内戦を即時停止して、抗日戦に注力させることであった。

そのため彼は国共両党の要人と接触し、抗日統一戦線の呼びかけに努力するとともに日中戦争の経過、中華民国の内情などについてモスクワに情報を送り続けたのである。

彼らの諜報活動が忙しさを増したのは、ドイツの対ソ参戦可能性に関する情報が頻繁に入り始めてくる1941年春頃からのことであった。ロシア対外情報庁（SVR）の編纂による『ロシア対外諜報史概説』によると、独ソ開戦の半月前、重慶に駐在するドイツ軍武官の情報として、ドイツ軍司令部の計画、特に主な進軍の方面に関する情報がモスクワに打電されたが、6月22日という正確な開戦日までは明らかにすることができなかったようである。

ドイツのソ連侵攻後、彼らにとって大きな懸念事項となったのが、日本の対ソ動向であった。特に大きな問題は、日本陸軍が実施した「関東軍特種演習（関特演）」をどう解釈するかという点であった。実際「関特演」が「好機」に即した対ソ武力行使を目的としたのは独ソ開戦のごく初期のことであり、ドイツの進軍が鈍るにつれて、その目的は極東ソ連軍に対して劣勢にある関東軍の戦備増強、南部仏印進駐に際しての北方の安全確保に変わっていった。ソ連側はこのことを認識しておらず、「関特演」を日本による本格的な対ソ攻撃準備と考えたのである。

一方国民政府は、抗日戦の負担を軽減させるためソ連の対日参戦を期待した。そこで彼らは「関特演」の発動を利用して、未確認な情報に基づく日本の対ソ参戦可能性をソ連側に伝達するようになった。ソ連を日本との戦争に巻き込もうとする国民政府の工作は日米開戦後もしばらく続けられたが、1942年3月半ばの時点で関東軍は対ソ武力行使の無期限延期を決定しており、蔣介石らが主張するように日本がソ連に対して牙を向く余裕はなかったのが実情である。

とはいえ、ソ連側は日本がドイツと呼応して攻撃を仕掛けて

くるのではないかという固定観念を拭い去ることができなかった。公刊史料の中には、1943年半ばクルスクの戦いにおいてドイツ軍部隊が壊滅するまで、日本の対ソ攻撃可能性について追跡調査が続けられたとの記述もある。

日本が対ソ攻撃を行う余裕はないという情報がモスクワと重慶の間で共有されていなかったのか、関東軍の駐屯する満洲国と地理的に近接している中華民国で勤務しているソ連大使館員たちにとって、日本の軍事的脅威はモスクワにいる指導部の人々より強く感じられていたのか、様々な理由が考えられるが、重慶のソ連諜報機関が日本の対ソ動向について特に警戒していた様子がうかがえる。

2.中華民国駐在武官時代のヴァシリー・チュイコフの活動

チュイコフに関しては1942年6月末から翌年2月初頭にかけて行われたスターリングラード攻防戦においてソ連の第62軍司令官を務め、ドイツ軍を撃退したのち各地で幾多の戦果をあげ、最終的にはベルリンに進軍し終戦を迎えたことが有名であるが、1940年12月から1942年3月にかけて国民革命軍の軍事顧問として中華民国のソ連大使館に勤務し、諜報活動にも従事していたのである。

チュイコフ自身は、日本は戦略資源の乏しさから、日本はソ連ではなく、最初は南方に向かうと思った（傍点筆者）と自著『中国における任務』で回想している。また彼は、国民政府側による日ソ開戦可能性に関する議論は根拠薄弱であると考えていたようである。チュイコフと親交のある国民革命軍の海軍軍人の分析によれば、日本は中国の戦場にはまり込んでいるため、南方における戦略資源を奪取できていない、資源がなければ日本は中国よりも強大なソ連との戦争に備えることはできないということであった。

この軍人の見立てはチュイコフの認識と合致したが、独ソ開戦後、パニューシキンだけでなく自分に対しても日ソ開戦を煽りたてる国民政府関係者に対して、ある時彼は「自分達を通じてソ連の軍事指導部を混乱させるような試みは無駄である」と不満を表明した。ソ連側としては、国民政府側の偽情報に翻弄され、日本の対ソ動向をめぐる中国における諜報活動が容易でなかったことが分かる。

3.蔣介石の軍事顧問ヴァルター・シュテンネスの活動

ナチス突撃隊の指導者として活動しながらもヒトラーとの路線の違いから対立、国外脱出後は蔣介石の軍事顧問の一人となったヴァルター・シュテンネスが、ソ連のNKVDの協力者として中国におけるソ連の対外諜報活動に深く関与していたことが、近年明らかになった。

シュテンネスは1931年4月にナチ党中央に対して反乱を起こし、一時収監されるも、ヘルマン・ゲーリングの手によって救出され、1933年にヒトラーが政権を獲得すると同年末に友人の協力によって中華民国に亡命し、蔣介石の国民政府の軍事顧問および彼の護衛隊長として働くようになり、1938年にドイツの軍事顧問団が本国に帰還しても、彼はそのまま中華民国に残留したのであった。

『ロシア対外諜報史概説』によると、シュテンネスとソ連との関係は1939年から始まった。同年1月上海駐在のNKVD諜報員であるニコライ・ティシェンコは、蔣介石のドイツ人軍事顧問の一人である「ゲンリフ」と会う。シュテンネスがヒトラーと敵対関係にあることを「ゲンリフ」から知らされたティシェンコは、「ゲンリフ」との会談の模様をモスクワに送っており、シュテンネスと連絡をとることの妥当性について意見具申を行った。ティシェンコの電報はモスクワで大きな関心をもって受け止められ、シュテンネスは「友人」の暗号名を与えられたのである。

1941年6月9日NKVD外国課の上海支局長代理のヴァシリー・ザルービンはシュテンネスとの会談模様をモスクワに送っている。それによると、41年5月末にドイツが対ソ開戦すると記されている。シュテンネスの情報源は、おそらく反ヒトラー派のドイツ外務省員だったと思われるが、この電報はモスクワの関心を惹くことはなかった。ロシア国防省の公刊戦史『大祖国戦争1941-1945』第6巻には、1941年に日本はソ連を攻撃しないという情報をシュテンネスがもたらしたと高く評価されているが、典拠も電報の原文も記載がない。1942年以降の彼の動向についても不明な点が多く、NKVDの一部の幹部には信用されたのかもしれないが、スターリンを首班とするソ連の指導的な人々にとって重要な情報源であったとは必ずしも言い切れないのではないかと推察される。こうした点では、シュテンネスもゾルゲと同様、諜報員としては過大評価されていたのが実情と思われる。

なお、本稿は以下の当研究所HP掲載の「中華民国におけるソ連の対外諜報活動―1940年代」を適宜簡略化したものである。

https://npi.or.jp/research/2025/07/02132226.html

研究所ニュース

■日韓ビジョングループが「世界秩序転換期における日韓戦略的パートナーシップ」を公表

中曽根平和研究所・韓国NEAR財団・韓国国際交流財団が共同で設置し、日韓の有識者各10名から成る「日韓ビジョングループ」は、このたび報告書「世界秩序転換期における日韓戦略的パートナーシップ」を公表しました。2024～25年に東京・ソウルで4回の会合と若者との対話を開催し、将来に向けた提言を取り纏めました。報告書では安全保障分野において戦略的パートナーシップ関係を構築し地域安保のための日韓・日米韓協力、インド太平洋秩序構築と日韓の戦略的連携を、経済分野において共同ビジョンを作成し人的交流を拡大し、サプライチェーン、エネルギー・環境、科学技術分野や農業・地方経済再生、少子高齢化対策での協力を、これを支える健全かつ安定的な日韓関係のために歴史和解、次世代人材育成と交流の深化への協力を提言しました。本報告書が日韓両国の政府と民間で幅広く読まれて「未来ビジョン」として受け入れられ、具体的な協力を通じた成果が積み重ねられることに期待します。詳細については以下の当研究所HPをご覧ください。

（https://npi.or.jp/research/2025/09/18000000.html）

【人　事】

●山崎速人主任研究員　出向元の内閣府に転出（8月1日）

●平田健治主任研究員　出向元の外務省に転出（9月1日）

●大隅洋氏　外務省より着任、主任研究員に就任（9月1日）

研究所会議テーマ一覧

◆ スウェーデンと国際政治―ロシア、中国、中東を睨みながら―　清水謙（立教大学法学部兼任講師）

◆ ドキュメント番組から考える「NHKの現在地」～プロジェクトX、プロフェッショナルから100カメまで～　山本隆之（日本放送協会）

◆ EUの経済安全保障政策の取組みと課題～制度設計から実装へ　塩沢裕之（主任研究員）

◆ トランプ政権にイギリスはどのように対応しているか―トランプ関税と「特別な関係」の将来―　細谷雄一（上席研究員）

◆ 社会保障費と薬価制度　清原宏眞（厚生労働省保険局薬剤管理官）

◆ 日本企業の気候関連情報開示（Task Force on Climate-related Financial Disclosures:TCFD）賛同に関する国際政治学からの一考察　佐藤勉（主任研究員）

発行：中曽根平和研究所　〒105-0001 東京都港区虎ノ門3-2-2 30森ビル6・7F　TEL.03-5404-6651　FAX.03-5404-6650　https://www.npi.or.jp/